

La Neutralidad Argentina en la Guerra del Chaco.¹

SANDRA PÉREZ STOCCO²

Resumen

La neutralidad argentina durante la Guerra del Chaco (1932-1935) fue una política de Estado diseñada por la Cancillería. La misma fue funcional a los intereses del gobierno de Agustín P. Justo, el cual llevó adelante una rígida neutralidad en relación a Bolivia y una mucho más flexible con respecto a Paraguay.

La neutralidad fue una disposición que estuvo provista de especificaciones que implicaron en la práctica una serie de acciones concretas muy

1 Esta ponencia se inscribe en el marco de una investigación más amplia que trata sobre: “La participación de la Cancillería argentina y de Carlos Saavedra Lamas en las negociaciones de paz de la Guerra del Chaco”; este es el título de la tesis presentada para optar al título de Doctor, en la Carrera en Doctorado, Modalidad Personalizada, en la Facultad de Filosofía y Letras, UNCuyo. Con esta temática se obtuvo una Beca de Formación Superior en la SeCyTP, Secretaría de Ciencia Técnica y Posgrado de la UNCuyo, entre 2007 y 2011.

2 Facultad de Filosofía y Letras. UNCuyo. C.I.H.A.C. Centro de Investigaciones en Historia Americana Contemporánea.

variadas. El contenido y alcance de la neutralidad no fue uniforme en el gobierno ya que Justo era un pragmático y Carlos Saavedra Lamas, su Ministro de Relaciones Exteriores, fue más apegado a las formalidades doctrinarias. El trabajo pretende demostrar que este rigorismo formal que el Canciller se empeñó tanto en sostener, le sirvió a Justo de cobertura para que nadie pusiera en duda la neutralidad proclamada por la Argentina durante el conflicto del Chaco. Hubo enfrentamientos pero Justo confiaba en su Canciller quien acompañado de un grupo calificado de diplomáticos, desarrolló una actividad muy importante en política exterior llevando a la Argentina a una posición destacada en los asuntos internacionales.

Palabras clave

Guerra del Chaco - Neutralidad - Política exterior argentina

Abstract

Argentina's neutrality during Chaco War (1932-1935) was a state policy designed by the foreign Office. It was functional to the interests of Agustín P. Justo's government, which carried out a rigid neutrality related to Bolivia and a much more flexible one with respect to Paraguay.

The neutrality was a regulation that provided with the specifications that implied a series of concrete and varied actions in practice. The contents and the scope of the neutrality weren't uniform in the government because Justo was pragmatic and Carlos Saavedra Lamas, his Foreign Office Minister, was more attached to doctrine formalities. This paper intends to demonstrate that this formal rigorism, that the Foreign Office Minister insisted on supporting, served Justo as a coverage so that nobody questioned the neutrality proclaimed by Argentina during Chaco War. There were confrontation but Justo trusted his foreign Office minister, who accompanied by a qualified group of diplomats carried out a very important activity in foreign policy taking Argentina to a prominent position in foreign affairs.

Key words

Chaco War - Neutrality - Argentina's foreign policy

La Guerra del Chaco fue un conflicto bélico que se inició en 1932 y se extendió hasta 1935 enfrentando a las repúblicas de Bolivia y de Paraguay por la posesión de buena parte de la escasamente poblada región del Chaco Boreal, un espacio geográfico situado al norte del río Pilcomayo, cuya titularidad reclamaban ambos países. Así se vieron involucrados los únicos dos Estados mediterráneos de toda América que se habían constituido sobre la base de territorios que habían pertenecido al Virreinato del Río de la Plata.³

El trabajo busca analizar brevemente el contexto político y diplomático en el cual la Argentina declaró la neutralidad en dicha contienda. Este debe ser inscripto en el marco de la destacada participación de nuestro país —a través de su Cancillería y de su conductor Carlos Saavedra Lamas— en las negociaciones para obtener la paz. Proponemos una explicación acerca de las diferencias que, paradójicamente, hubo en la aplicación de dicha neutralidad en relación a cada uno de los dos beligerantes.

Aunque habrá varias a lo largo del conflicto, tres fueron básicamente las comisiones que intentaron poner fin a la guerra. Dos de ellas de origen americano: la Comisión de Neutrales —surgida en Washington en 1928— y el ABCP compuesto por los países limítrofes en 1932⁴. La tercera comisión surgió de la Sociedad de las Naciones que a partir de 1933 se ocuparía del problema boliviano-paraguayo; sus intervenciones

3 Ambos pertenecieron al Virreinato del Río de la Plata. Uno era la Intendencia del Paraguay (con capital en Asunción, comprendía Candelaria, Santiago, Villarrica, Curuguatí y Villa Real). El otro la Intendencia de Charcas (con capital en La Plata, comprendía Yamparaes, Tomina, Pilaya y Oruro). También las Audiencias fueron una referencia muy importante, pero no siempre de ellas surgieron Estados nacionales. No obstante, es cierto también que algunos de los principales centros administrativos se transformaron posteriormente en capitales nacionales. Esto fue así porque aglutinaron intereses y pudieron convertirse en proyectos políticos para la construcción de un nuevo orden.

4 Argentina, Brasil, Chile y Perú.

y decisiones fueron las que dieron lugar, de modo indirecto, a la última mediación iniciada por Argentina y Chile a fines de 1934, la que culminará con la firma el Protocolo del 12 de junio de 1935 con el que se puso fin a la guerra.

El desempeño y las gestiones políticas y diplomáticas que llevó adelante Saavedra Lamas, durante la presidencia de Agustín P. Justo, hicieron que Buenos Aires fuera el escenario de la firma del Protocolo de Paz, adquiriendo un enorme prestigio internacional y atrayendo la mirada del continente y de los países europeos hacia la Argentina.

Mucho se ha escrito sobre las posibles causas de la contienda, nosotros sostenemos que las mismas tenían larga data y se relacionaban con temas limítrofes que se arrastraban desde el siglo XIX, época de la conformación de los Estados nación luego de obtenida la independencia. La definición de la territorialidad tuvo una gran importancia en la formación de los mismos.⁵

Entre las causas de esta guerra también se debe considerar que aquellos temas limítrofes no resueltos se activaron cuando en las regiones en disputa se halló petróleo.⁶

5 Cfr. JOÃO PAULO PIMENTA. *Estado y nación hacia el final de los Imperios Ibéricos. Río de la Plata y Brasil. 1808 – 1828*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2011. pp. 13-69. El surgimiento de las nuevas naciones fue un problema mucho más complejo que la declaración y la obtención de la independencia. El establecimiento de los límites entre las unidades políticas que habían formado parte del Imperio Español trajo más de un problema entre los jóvenes Estados. De modo que los aspectos geográficos, específicamente limítrofes, fueron un componente importante en la política. Muchas veces las demarcaciones de las fronteras en América estuvieron facilitadas por los accidentes naturales. Pero en muchas ocasiones, como es este caso, hubo regiones en las que no fue posible acordar una frontera –ni durante ni después de la época colonial– y más aún, la titularidad de algunas regiones estaba confusa debido a la falta de precisión y superposición de las jurisdicciones coloniales, ya fueran administrativas o eclesiásticas.

6 Existen autores argentinos, bolivianos, paraguayos y de otras nacionalidades que se han ocupado del tema y que han hecho girar sus obras en torno al del petróleo, atribuyendo mayor o menor responsabilidad a las empresas que tenían concesiones en la zona.

El Chaco Boreal era un extenso territorio despoblado que figuraba en los mapas coloniales como parte de la Audiencia de Charcas o como parte de la Gobernación de Chiquitos. La región es un triángulo formado por los ríos Parapetí, Pilcomayo y Paraguay. Se ubica al sureste de la actual Bolivia y al noroeste de la actual República del Paraguay. Los paraguayos la reivindicaban como propia por su proximidad, por la ocupación y colonización; y Bolivia esgrimía antecedentes jurídicos coloniales y el *uti possidetis juris*.

Los ríos fueron siempre un aspecto fundamental en la construcción de las naciones, ya que a través de ellos se podía acceder a los puertos en los océanos, lugar clave para el comercio, sobre todo a partir de las últimas décadas del siglo XIX dentro de un esquema de crecimiento económico hacia afuera.

En el caso del Alto Perú, durante la época colonial había derivado toda su riqueza minera a través del territorio argentino para llegar hasta el puerto de Buenos Aires. La salida de su producción sólo se hacía a través de esa vía, lo que la colocaba en una situación de desventaja. Esto empeoró cuando Bolivia perdió su litoral en el Pacífico, aunque a decir verdad aquella no se había canalizado nunca a través de aquellos puertos.

Como consecuencia se acentuó su mediterraneidad y se generó una fuerte dependencia de los países vecinos. A esto hubo que sumarle también la pérdida de la región del Acre, con la que se truncaba la potencial salida hacia el río Amazonas.

Todas estas razones contribuyen a explicar el por qué Bolivia veía en el río Paraguay, una ruta posible para alcanzar el mar; pero para llegar hasta él había que atravesar el Chaco Boreal, fundar y construir un puerto importante. Los otros ríos que conforman la llamada cuenca del Plata son el Bermejo, pero había que canalizarlo y el Pilcomayo no es apto para la navegación en su curso inferior.

El sudeste boliviano se presentaba como un territorio potencialmente muy rico. La clara necesidad y búsqueda de una salida hacia el Atlántico, no contó para su desarrollo con inversiones en obras de

infraestructura. Todo estaba por realizarse, pero faltaban los capitales para hacerlo posible.

El caso del Paraguay también era desde su independencia muy complejo, ya que aún siendo una dependencia colonial carecía de costas marítimas. Por ello, el río Paraguay estructuró desde siempre su desarrollo y más aún a partir de su independencia. Controlar el Chaco era para ellos equivalente a controlar el río. La región sobre la cual los paraguayos habían desarrollado tradicionalmente su existencia era la que se situaba al oriente del río, pero la misma se había visto disminuida después de la Guerra de la Triple Alianza a raíz de los acuerdos de límites que se vieron obligados a aceptar luego de la derrota.

De modo que la guerra, realmente no fue sólo por el Chaco Boreal, sino también y fundamentalmente por el control del río Paraguay.

A partir de mediados del siglo XIX la política argentina en relación a los países involucrados en el conflicto fue evolucionando a través de diferentes etapas que se sucedieron con una relación de causa y efecto.

Al comienzo, en 1852 por el Tratado Varela-Derqui, Argentina reconoció la titularidad del Paraguay sobre ambos márgenes del río del mismo nombre, aunque no se refirió al territorio del Gran Chaco. Este primer período finalizó con el laudo arbitral del presidente norteamericano Rutherford Hayes en 1876. Esta etapa coincide, en lo interno, con el inicio de la política interna de afirmación del Estado nacional. Dentro de ese marco había que definir los territorios que abarcaba la Argentina: Chaco, Misiones y Patagonia motivarían acuerdos con los países vecinos. Luego vendría la demarcación *in situ* de todas las fronteras. Nuestro país había pretendido todo el Chaco, incluido el Chaco Boreal, pero a pesar de que la victoria de Argentina y Brasil sobre el Paraguay podría haber sido una oportunidad para afirmar los derechos en la zona, la Argentina respetó el principio de “la victoria no da derechos” y limitó su pretensión de tierras al sur del río Pilcomayo. Esta aceptación también tuvo que ver con los límites que imponía la acción de la diplomacia de Brasil. Argentina reconoció como contradictor en la zona a Paraguay y no a Bolivia. En ese contexto también quedaba sentada la utilización del arbitraje como vía idónea para resolver los conflictos, renunciando

a la guerra. Todo ello implicó la valoración de la paz como componente esencial para el desarrollo. Esto era el reflejo, en política internacional, de un proyecto político que había hecho de la paz interior un elemento fundamental en la construcción de una Argentina moderna: “paz y administración”.

Posteriormente entre 1876 y 1932 se dará una segunda etapa en la cual la Argentina se negó a participar en un conflicto bélico regional como fue la Guerra del Pacífico⁷ a pesar de que estas naciones –aliadas potenciales– le hicieron comprender que se trataba de una oportunidad que significaría participar y aprovechar la debilidad de Chile para colocarse en una mejor posición para negociar sus conflictos en el sur.

En esta etapa la diplomacia Argentina desempeñó un rol importante en el continente y hasta rivalizó con los Estados Unidos. Sostuvo principios que impedían el cobro compulsivo de las deudas de las naciones y se opuso con mucha fuerza en las Conferencias Interamericanas, a las intervenciones norteamericanas en el Caribe.

Los principios que subyacían eran el de la no intervención y el de la igualdad de los Estados. Así lo siguió demostrando Hipólito Yrigoyen con su neutralidad durante la Primera Guerra Mundial y contra la pretensión de que sólo tuvieran derecho a participar de los organismos internacionales los vencedores.

La Argentina impulsó mecanismos de paz para los conflictos del continente, propició una política exterior que resolviera las cuestiones americanas, arbitró y medió en las disputas existentes, defendió la paz y jugó un rol protagónico en la región manteniendo el equilibrio frente a los países vecinos y trató de ubicarse por encima de ellos para poder mediar frente a los contendientes.

Pero los resultados del conflicto entre Bolivia y Paraguay no iban a ser indiferentes para nuestro país, ya que importantes capitales argentinos se habían establecido en el Chaco Boreal. El transporte fluvial y los fletes, que unían el tramo Buenos Aires-Asunción, estaban en manos de empresarios argentinos. Esas empresas ejercieron gran influencia en

7 La Guerra del Pacífico (1879-1883) enfrentó a Chile con Bolivia y Perú.

ambos gobiernos, y una vez iniciada la guerra exigieron que las protegiera.

Argentina jugó un papel protagónico y por ello se enfrentó necesariamente con el Brasil, nación a la que el conflicto por el Chaco Boreal tampoco le era indiferente. En definitiva, había sido por su intervención que Argentina no había podido quedarse con el Chaco y que Bolivia hubiera perdido su condición de ribereña del río Paraguay. Ambas naciones, Argentina y Brasil, eran las más importantes de la región y tenían claro que debían determinar de un modo preciso su grado de participación, sus intereses y su presencia en la cuenca del Plata. La misma debía estar definida en función de los puertos, asentamientos humanos, comunicaciones y desarrollo económico.

La riqueza petrolera en el sudeste boliviano podía hacer que se perdiera el equilibrio en la región y todavía más si Bolivia accedía al río Paraguay y lograba convertirlo en una vía para canalizar su producción, creando un área de influencia directa con la posibilidad de que se generara un polo demográfico importante. La tensión podía generarse ya que el país que controlara el curso inferior y la desembocadura del río, también buscaría controlar todo el tránsito y la producción en el curso superior.

Por otro lado, se podía llegar a producir una puja por la libre navegación de los ríos interiores, lo que sensibilizaba a la dirigencia argentina y especialmente a los militares que no querían ver transitar navíos mercantes o de guerra.⁸ Un puerto boliviano con gran actividad y comunicación con el exterior, era un escenario no deseado.

Para los paraguayos la posibilidad de que Bolivia tuviera un puerto y controlara el curso medio o inferior del río era también indeseable.

⁸ La Argentina tenía todavía cuestiones pendientes en la demarcación de las fronteras en el Chaco. Los tratados habían resuelto las cuestiones generales, pero había dudas en las demarcaciones *in situ*. Tanto con Bolivia como con Paraguay, el límite era el río Pilcomayo, pero todavía había que determinar cual era la línea divisoria del cauce de este río, que, además, en su curso inferior desagua en una planicie pantanosa y con variaciones estacionales. Tampoco estaba establecido el punto limítrofe tripartito entre Bolivia, Paraguay y la Argentina. Esto era todavía más difícil de determinar porque estaban involucrados territorios aún en disputa entre las naciones.

Por ello no querían que tuviera posesión en un tramo de su litoral al sur del río Otuquis.

Toda esta compleja problemática debía ser tomada en cuenta por el gobierno argentino a la hora de tomar la decisión de actuar en este conflicto. Esta guerra, no sólo ponía en debate los problemas limítrofes y la determinación geográfica de los actores involucrados, sino también el rol de la Argentina y la defensa de intereses económicos de las naciones de la región.

Argentina siempre se mantuvo dentro de los principios de la paz y la neutralidad. Estos no obedecieron a una “ingenua posición ética, sino que se motivaron en un criterio de funcionalidad del Estado frente al mundo, de acuerdo a lo que más le convenía”.⁹

Nuestro país privilegió la estabilidad continental y luego de finalizada la Guerra de la Triple Alianza, se abstuvo de participar en otros conflictos, ya que ello hubiera sido un obstáculo para sus proyectos de desarrollo interno. Pero la no participación en las conflagraciones bélicas no implicó un aislamiento en el ámbito de la política exterior, la cual fue activa de acuerdo a los objetivos que planteaba el proyecto político en el cual estaba inscripta.

Una vez iniciado el conflicto del Chaco, los dirigentes conservadores de la Argentina de la época, tenían que resolver una participación coherente con su política interior, que atendiera a una trama de intereses muy compleja.

Si Bolivia obtenía lo que quería, descolocaba toda la situación argentina en la región ya que hasta el mismo fallo Hayes entraría en discusión. Bolivia no había sido considerada contradictoria a la Argentina, por lo tanto aquel fallo había sido relativo sólo a su disputa con Paraguay por esos territorios.

Tal vez esa sea una de las situaciones que mejor pueda contribuir a explicar por qué la Argentina se puso del lado del Paraguay.

9 LUIS PORCELLI. *Argentina y la Guerra del Chaco Boreal*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1991. p. 109.

“El condicionante de la paz era la eventual situación posbélica de la geografía política”.¹⁰ Argentina necesitaba participar de las negociaciones, por ello era esencial su intervención diplomática.

El tercer y último período de la participación argentina en el conflicto es en el que se van a resolver las cuestiones planteadas, es decir a partir de 1932, con la llegada a la presidencia de Agustín P. Justo y de Saavedra Lamas a la Cancillería, ya que coincide con el inicio de las hostilidades entre Bolivia y Paraguay.

Los enfrentamientos militares habían comenzado a mediados de 1932, pero Paraguay declaró la guerra recién el 10 de mayo de 1933, después de que Bolivia rechazara la propuesta conjunta de pacificación realizada por el ABCP en Mendoza¹¹. Esta situación fue la que determinó la finalización de la mediación de los países limítrofes y decidió a Bolivia a denunciar a su contrincante ante la Sociedad de las Naciones, ya que ambas eran signatarias del Pacto. Se abrieron las puertas para que un organismo europeo terciara en las negociaciones.

Así, a partir de ese momento, Bolivia se vería obligada a aceptar la mediación de la Liga con grandes temores, pero con el correr del tiempo se fue viendo que David Alvéstegui y Adolfo Costa du Rels, el primero como canciller y el segundo como delegado en Ginebra, convirtieron el peligro en un rotundo triunfo.¹²

10 Ibidem, p. 110.

11 Cfr. SANDRA PÉREZ STOCCO, “La Cancillería Argentina y la Paz del Chaco. La entrevista de Mendoza”. En: MARTA PÁRAMO DE ISLEÑO Y LILIANA FERRARO (Compiladoras), *Los Hombres y las ideas en la historia de la nación*. Mendoza, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, 1999.

12 Costa du Rels era el ministro en Ginebra e informó a su gobierno que allí el personal administrativo de la Liga estaba a favor de Bolivia porque les molestaba “los descarados trajines de la Argentina a favor de Paraguay”; y el corresponsal en Ginebra de “La Prensa” envió un informe reservado a su diario que decía: “Impresión general en esta ciudad, tanto secretaría Liga como seno Comisión, es que guerra Chaco es entre Argentina y Bolivia [...] gobierno república Argentina ha demostrado curso actual conflicto duplicidad y astucia maquiavélica y que mientras multiplica manifestaciones amistosas tomando iniciativa diversas fórmulas conciliatorias, su ayuda moral y material al Paraguay es ilimitada”. Cfr. ROBERTO QUEREJAZU CALVO, *Masamaclay. Historia política, diplomática y militar de la Guerra del Chaco*. Bolivia, 1965. p. 351.

Como Paraguay y Bolivia demoraban su declaración de guerra, Argentina tampoco podía declarar la neutralidad, pero, no obstante, ya había comenzado un acercamiento informal con Chile para lograr que este país también aplicara una neutralidad benévola a Paraguay y que cerrara los puertos de Arica y Antofagasta a Bolivia.¹³

Definir lo que Argentina entendía por neutralidad es relevante porque fue una política de Estado diseñada por la Cancillería, y fue funcional a los intereses del gobierno que llevó adelante una rígida neutralidad en relación a Bolivia y una más flexible con respecto a Paraguay. Aunque pudiera parecer un juego de palabras, la neutralidad argentina no tuvo un contenido neutro.¹⁴

13 Pero Chile hizo valer el Tratado de 1904 por el cual se establecía el comercio libre con Bolivia por los puertos chilenos sin restricciones ni excepciones. Perú por su parte había ofrecido a Bolivia el puerto de Mollendo sin discriminar si se trataba de camiones, armas, proyectiles, explosivos u otros materiales, respetando lo estipulado en los dos tratados que las unían: el de Comercio de 1905 y el Convenio de Libre tránsito de 1917. Brasil, que también era vecino de los dos contendientes, tampoco estuvo de acuerdo con la postura pro paraguaya de Argentina y afirmó que los tratados suscriptos con Bolivia y con Paraguay serían respetados. Reafirmó el libre tránsito terrestre y marítimo asegurado por los tratados vigentes. Brasil influyó en la decisión de Chile de no secundar la iniciativa argentina de cerrar el tráfico de armas a Bolivia.

14 Es neutral un Estado que no participa en una guerra dada; según la teoría clásica, tal como fue enunciada en los Convenios de La Haya de 1899 y 1907, la neutralidad es un acto de libre decisión, es decir, un acto discrecional, sujeto a la exclusiva competencia del Estado interesado, y un régimen jurídico que entraña un conjunto de derechos y obligaciones. El Estado que decide permanecer neutral en una guerra suele promulgar una declaración de neutralidad. El vínculo por lo tanto entre neutralidad y el derecho es evidente puesto que un Estado que adopta la posición de neutral, se compromete a cumplir y respetar una serie de prácticas legales relacionadas con el status de neutral. La conducta neutral se asocia con la abstención y la no asistencia directa o indirecta a uno u otro beligerante que trae como consecuencia la imposibilidad de cualquier acción abierta o encubierta de guerra por el país o Estado neutral. Según el Derecho de la Guerra, los Estados neutrales pueden contribuir a limitar y a mantener bajo control un conflicto armado:

- Permaneciendo fuera del conflicto.
- Mediante acciones directas (por ejemplo, Potencia protectora, medios sanitarios, socorros) o apoyando las acciones de otros (por ejemplo, permitiendo y facilitando socorros) a favor de la población y de los bienes (por ejemplo, bienes culturales).
- Admitiendo a beligerantes en el espacio neutral para fines no militares.

Por Decreto del 13 de mayo de 1933 del presidente Justo, que se dio a conocer a ambas legaciones en Buenos Aires, la Argentina declaró la neutralidad y prohibió el tráfico de armas. De acuerdo a lo que establecía el artículo 3º, ese mismo día la Cancillería dirigió al Ministerio del Interior una extensa nota en la que se daban las directivas que ese departamento debía observar y poner en conocimiento de los gobiernos provinciales. Se debía mantener una absoluta imparcialidad. La neutralidad no era un concepto desprovisto de especificaciones, sino que en la práctica implicaba una serie de cuestiones muy variadas que debían ser tenidas en cuenta.¹⁵

Nuestro país para asegurar la neutralidad aplicó las reglas generales del Derecho Internacional, las disposiciones de las Convenciones de La Haya de 1901, la Declaración Naval de Londres de 1909 y las aplicaciones propias emanadas de la experiencia durante la Guerra del Pacífico y la Primera Guerra Mundial.

- Mediante una acción directa o apoyando una acción tendente a restablecer la paz o a reducir el nivel y/o la intensidad del conflicto armado.
- Cooperando con las partes beligerantes en la represión de las infracciones graves contra el derecho de la guerra.

Asimismo el derecho de neutralidad y la política de neutralidad de cada Estado neutral rigen la posición, la acción y el comportamiento del Estado neutral y de sus Fuerzas Armadas antes las partes beligerantes y sus FF. AA. Dentro de la política nacional de seguridad un Estado neutral puede actuar directamente:

- Entre las partes beligerantes enemigas ofreciendo su mediación y sus buenos oficios.
- Induciendo a terceros Estados, organismos o FF.AA. a abstenerse de participar en el conflicto armado. Todo lo anteriormente enunciado, se constituye prácticamente en las reglas de juego estipuladas en el Derecho de La Haya o derecho de la guerra, que todo país, asumida y declarada su posición neutral en un conflicto, tiene la obligación ética de cumplir.

15 Desde el 4 de octubre de 1932 y hasta que la Argentina declaró la neutralidad en mayo de 1933 funcionó una comisión de funcionarios de la Cancillería argentina que tenía por objeto centralizar los asuntos que tuvieran que ver con la neutralidad y la vigilancia de las fronteras. Fue una comisión muy activa que se reunía tres veces por semana y las actas de esas reuniones se encuentran archivadas en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Esta declaración fue complementada con una serie de medidas de carácter económico que debían cumplirse en la frontera y en las aguas jurisdiccionales. Asimismo, el gobierno argentino instruyó a los ministerios y gobernadores de provincia respecto a cómo debían actuar en caso de que ingresaran al territorio argentino tropas beligerantes, desertores o aeronaves.

Algunas disposiciones concretas se referían a que si hubiera empleados públicos de nacionalidad de uno u otro de los beligerantes en el ejercicio de funciones en las fronteras, sería necesario trasladarlos a otros puntos del territorio. Habría que ejercer la vigilancia en las comunicaciones que se realizaran por telégrafo o estaciones de radio en las zonas de frontera. En el caso de que se presentaran en territorio argentino tropas armadas de cualquiera de los beligerantes, deberían ser desarmadas e “internadas”; también deberían ser internados los desertores que entraran a nuestro país. Si cayera o aterrizara una aeronave de cualquiera de los beligerantes, debería ser retenida y su tripulación internada. Si la aeronave volara por territorio argentino, se le debería prevenir para que no lo hiciera y luego de dos avisos se le podría hacer fuego. Sería permitida la suscripción pública o privada en dinero o especies para procurar auxilio a la Cruz Roja, heridos o enfermos. Se prohibía toda partida de aeronaves desde el territorio argentino hacia alguno de los países beligerantes, si hubiera razones para suponer que dicha aeronave iba a ser utilizada con fines de guerra.

Las instituciones argentinas no podrían prestar su personal ni sus formaciones sanitarias para auxiliar a los beligerantes. Los ciudadanos argentinos no deberían tomar parte en las hostilidades y los que actuaran en calidad de combatientes en cualquiera de los bandos “perderían el derecho al amparo diplomático del gobierno argentino”.

También se recordó que si bien la navegación de los ríos era libre, de acuerdo con los tratados y convenciones internacionales, pero no se podría realizar en aguas jurisdiccionales argentinas trasbordos de cargas que contuvieran armamentos o efectos bélicos.

Se tenía en cuenta que dentro de las características geográficas en la frontera norte había dos zonas perfectamente distintas y con aspectos

diferentes en la aplicación de la neutralidad; la región del Pilcomayo y la de la Quiaca.¹⁶

El doctor Isidoro Ruiz Moreno, consejero legal de ese Ministerio, jugó un papel muy importante al precisar el alcance del decreto presidencial en relación a “Los Derechos y los Deberes de las Políticas Neutrales en caso de Guerra Marítima.”¹⁷ Era capital aclarar el alcance de la guerra marítima ya que para la Argentina, la misma alcanzaba a ríos y lagos. Las aguas de los ríos Alto Paraná y Paraguay, que no podían ser considerados como de navegación marítima, habían sido escenarios de la Guerra del Paraguay y había habido en ellas combates navales importantes. Tal precisión era relevante ya que si bien en la guerra terrestre la propiedad privada enemiga era respetada, en la guerra marítima la misma era confiscable.

El 27 de mayo de 1933 el gobierno boliviano presentó a la Argentina un Memorandum en el que le preguntaba cómo se aplicaría la neutralidad con respecto a la libertad de tránsito. Bolivia consideraba que esa neutralidad no podía afectar el estado de cosas *ante bellum* y que la clausura de las vías comerciales o limitación de tránsito implicaría, en el caso actual, favorecer a uno de los beligerantes con daño visible para el otro, dada la diferente situación geográfica de ambas naciones.¹⁸

Saavedra Lamas respondió diciendo que Argentina no haría declaraciones en ese sentido y que se ajustaría a los principios de derecho internacional declarados el 13 de mayo en el Decreto. Pero esta respuesta no era precisa. Decía que

“[...] la declaración de la neutralidad no es necesaria en el derecho internacional. Al formularla la Argentina sólo había perseguido como fin mantenerse por encima de toda duda e interpretación que pudiera ser ingrata”.¹⁹

16 REPÚBLICA ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. *La Política Argentina en la Guerra del Chaco*. 2 tomos. Buenos Aires, Kraft, Ltda, 1937. T II, p. 75.

17 De acuerdo al art. 2º de las disposiciones de la XIII Convención de la Haya invocada por el decreto presidencial del 13 de mayo.

18 *La Política Argentina en la Guerra del Chaco*. T. II. Ob. cit., p. 78.

19 Ibidem, p. 79. Saavedra Lamas mencionaba que existían antecedentes en la Cancille-

Otra cuestión vital fue planteada por Bolivia en una nota posterior en la que pedía una aclaración acerca de cuándo comenzaba a regir la neutralidad. El gobierno de La Paz tenía adquiridas con anterioridad algunas cantidades de víveres a la Argentina y por ello Bolivia recordaba el principio de irretroactividad de las leyes y decretos, y entendía que los víveres ya comprados y no remitidos por el mal estado de los caminos debían continuar su destino. Es decir, se pedía el libre tránsito de las mercaderías.

En junio el gobierno argentino respondió negativamente a los planteos de Bolivia diciendo que la neutralidad implicaba *ipso facto* que quedaran subordinadas al nuevo orden jurídico todos los actos, hechos y derechos

“[...] aún los que se hubiesen celebrado con anterioridad, porque el cumplimiento y la ejecución de los que fuesen contrarios a las reglas de la neutralidad desnaturalizarían a ésta [...] si la neutralidad prohíbe que un Estado deje pasar por su territorio convoyes oficiales de los beligerantes no es lícito pretender que los que se hubiesen formado con antelación a la declaración puedan continuar su tránsito. [...] no dar, en cambio, efecto retroactivo a la neutralidad en este particular importaría en ciertos casos la ayuda de parte del neutral hacia uno de los beligerantes que podría ser decisiva”.²⁰

Un Tratado firmado en 1868 era el que regía el libre tránsito y el comercio entre Argentina y Bolivia; por él habían sido habilitadas dos aduanas en La Quiaca y en Aguaray (Pocitos). Este segundo paso era el que traía más complicaciones, por ello se disponía que la población civil situada al norte de Aguaray —y que se concentraba en las poblaciones del altiplano: Yacuiba, Caiza, Macharetí, Aguiarenda, Carapatí,

ría argentina y citaba a Montes de Oca, quien no declaró la neutralidad en la Guerra del Pacífico y dejó claro que “...un gobierno neutral no está obligado a hacer declaraciones abstractas o generales sobre la conducta que seguirá en su carácter de tal y que tampoco está obligado a declarar la neutralidad”. Nota del Ministro Montes de Oca al Ministro chileno Balmaceda. 15 de abril de 1879.

²⁰ Ibidem, p. 81.

Sananita y Camiri— tenía derecho a proveerse de elementos para su subsistencia. Por ello se permitiría el tránsito de mercaderías en la misma proporción del transporte realizado normalmente en épocas de paz y no mayor cantidad. Es decir, se establecían cupos basados en el abastecimiento proporcional.

Puerto Irigoyen no quedaba habilitado porque en la realidad nunca antes habían pasado mercaderías por allí aunque había sido establecido en el Tratado de 1868. No existían allí autoridades aduaneras argentinas y si había sido utilizado por Bolivia esa situación debía cesar. Para Bolivia la clausura de Puerto Irigoyen fue la más dura ya que según los informes militares que llegaban del frente al presidente Daniel Salamanca esa decisión había traído hambre y desesperación a las tropas.

Paraguay enterado de que efectivamente había un tráfico de mercaderías por esos pasos, le manifestó al gobierno argentino que

“[...] informaciones fidedignas señalaron desde el comienzo de las hostilidades en el Chaco Boreal, el hecho de que el ejército boliviano en operaciones se aprovisionaba de víveres y otros materiales a través del territorio argentino principalmente en los puertos situados en el río Pilcomayo”.²¹

Por Memorandum la Cancillería argentina dejaba establecida la situación de los diferentes puntos de tránsito en la frontera norte.²²

21 Memorandum del 25 de febrero de 1933 de la Cancillería paraguaya a la Argentina. Cfr. Ibidem, p. 85.

22 Memorandum de la Cancillería argentina del 17 de junio de 1933:

“*Puerto Irigoyen*”: Quedaba clausurado a todo envío de mercaderías hacia Bolivia.

“*La Quiaca*”: por esta aduana mantiénese libre el tránsito de mercaderías de y para Bolivia, aún cuando se trate de aquellas que se consideren contrabando de guerra relativo (víveres, nafta, ganado, etc.). Los elementos sanitarios, aún cuando sean oficiales tendrán libre tránsito.

“*Aguaray*” (Pocitos): esta Aduana se mantiene como punto de tránsito de y para Bolivia. En lo que respecta a las mercaderías para Bolivia se permitirá el paso de lo que se presume destinado al consumo de las poblaciones civiles bolivianas situadas al norte de Aguaray. Para tal objeto será permitido durante el año que comienza [...] la salida de mercaderías análogas en calidad y en cantidad a las que pasaron por allí con igual destino durante el año inmediato anterior al comienzo de las operaciones en el Chaco Boreal

Hubo un incesante intercambio de notas entre las Cancillerías de Argentina y Bolivia para definir el alcance de la neutralidad. Para la cancillería de La Paz, de acuerdo al Tratado de 1868 Argentina había reconocido su derecho para usar libremente las vías mencionadas con toda clase de productos, sean ellos de procedencia argentina o extranjera; y el mismo no estaba limitado a tiempos de paz sino que podía ser ejercido en todo tiempo durante la paz como en la guerra. Por último, una nación que había firmado un tratado no podía dejarlo sin efecto unilateralmente.

Bolivia denunciaba la interpretación de la neutralidad que hacía la Argentina:

“Por lo que toca a las obligaciones emanadas del concepto moral y jurídico de la neutralidad, es obvio reconocer que al no controlar la República Argentina el tráfico que partiendo de Buenos Aires se dirige a Asunción y a los demás puertos paraguayos, llevando no sólo víveres sino toda clase de materiales de guerra, se establece una situación real de desigualdad entre ambos beligerantes pues mientras Bolivia sufre la clausura de su frontera, el Paraguay puede al amparo de la mayor libertad de tránsito proveerse sin restricciones ni supervigilancia extraña en sus necesidades bélicas”.²³

[...] La determinación en detalle de la calidad y cantidad de las referidas mercaderías [...] está pendiente de un estudio estadístico encomendado al Ministerio de Hacienda.

“*Agua Blanca*”: el resguardo de Agua Blanca fue habilitado con carácter extraordinario para la exportación a Bolivia de materiales de la Standard Oil, por decreto del 30 de diciembre de 1932 manteniendo en vigencia el anterior decreto de habilitación de 9 de mayo de 1927. Dicha habilitación debe mantenerse sin modificación alguna.

“*Ríos de la Plata, Paraná, Uruguay, Paraguay y sus afluentes*”: por los puertos, radas y demás aguas argentinas se mantiene el libre tránsito de y para Bolivia o Paraguay, aún cuando se trate de las mercaderías que se consideran contrabando de guerra relativo (víveres, nafta, ganado, etc.), siempre que dichas mercaderías sean de propiedad privada y no convoyes oficiales, o en otros términos, no se aplica el libre tránsito a las mercaderías consignadas a las autoridades o a las instituciones oficializadas. Los aviones sólo podrán salir a transbordarse en dichos puertos, radas o aguas argentinas con destino a Bolivia o a Paraguay, siempre que estén desarmados y sean propiedad particular [...]”
Cfr. *La Política Argentina en la Guerra del Chaco*. T. II. Ob. cit.

23 *La Política Argentina en la Guerra del Chaco*. T. II. Ob. cit. p. 88 – 89.

Denunciaban obstrucciones de tránsito sólo para una de las partes, lo cual no se conciliaba con la noción de neutralidad. Con respecto a la cuota anual que Argentina disponía que pasara por Aguaray y Pocitos, Bolivia respondió que

“[...] no hay precedentes alguno en la historia internacional de que un país neutral se hubiera atribuido la facultad de racionar el movimiento comercial de alguno o algunos países beligerantes”. También afirmaban que “[...] durante la guerra mundial de 1914-1918 se ha observado que ninguna nación entendió la neutralidad en sentido de obstruir y limitar o cerrar su comercio con los estados neutrales.”²⁴

Bolivia llamó a esta situación “doctrina nueva” y citó varios antecedentes concretos de cómo los neutrales habían continuado comerciando con las naciones beligerantes. Cuando la cancillería boliviana reclamaba, desde Argentina se respondía que esto se debía a las diferentes situaciones geográficas.

Nuestro gobierno, en nota del 16 de septiembre, respondió en forma categórica dando por finalizado el asunto. Afirmaba que el Tratado de 1868, que regía las relaciones de vecindad entre las dos naciones y que se denomina de Amistad, Comercio y Navegación, nada establecía respecto a la neutralidad, de modo que al no ocuparse en detalle de este tema, dichas relaciones estaban regidas por los demás tratados que complementaban o que modificaban el de 1868, así como por las reglas de la costumbre, por la doctrina de los jurisconsultos; en una palabra, por el derecho internacional general reconocido, que regía las relaciones entre los Estados civilizados. Uno de los argumentos utilizados por la Argentina se basaba en que después de la firma del Tratado de 1868, la evolución internacional, intensificada y acelerada especialmente en las últimas décadas, había dado forma cada vez más concreta al concepto de neutralidad.²⁵

24 Ibidem, p. 89.

25 Este concepto era vago e impreciso, pero desde la guerra Franco-Prusiana y con motivo de los conflictos armados ocurridos con posterioridad, ha ido definiéndose sobre todo en la 2º Conferencia de la Haya en 1907. Se mencionan artículos de La Haya

Así, luego de dejar sentado que los únicos puertos habilitados serían Aguaray y La Quiaca, explicaban que no se permitiría el paso de mercancías por el Puerto Irigoyen porque además de las consideraciones que se mencionaron con anterioridad, los aprovisionamientos por dicho puerto se deberían efectuar utilizando líneas férreas de propiedad del Estado argentino.

“[...] la situación de neutralidad en que se encuentra el gobierno argentino ante el presente conflicto no podría conciliarse con la autorización [...] para utilizar los ferrocarriles de su propiedad con el objeto de transportar aprovisionamiento destinado exclusivamente a sus fuerzas militares”.²⁶

La Cancillería argentina también expresaba sus deseos de que en un tiempo no muy lejano, la comunidad internacional reconociera que los víveres no constituyen contrabando de guerra, pero esto todavía no era así.

Cuando Bolivia reclamó que 150 toneladas de trigo habían salido con destino a Concepción, Paraguay, Argentina respondió:

“[...] los ríos Paraná y Paraguay son ríos internacionales, abiertos a la libre navegación y el gobierno argentino no podría ejercer sobre ellos otro control que el que actualmente practica. El transporte de aprovisionamiento por esos ríos, del mismo modo que el que se hace por el ferrocarril que pasa por La Quiaca, coloca en un pie de igualdad a ambos beligerantes en cuanto atañe a las obligaciones de neutralidad de la República Argentina. En el deseo de mantener la más absoluta equidistancia con ambos contendientes el gobierno argentino ha equiparado, en cuanto a esa materia, la línea ferroviaria de La Quiaca con la situación de los ríos internacionales”.

Se dejaba además definitivamente establecido que

de 1907 y de la Declaración naval de Londres de 1909 en: *La Política Argentina en la Guerra del Chaco*. Ob. cit. T. II, p. 93.

²⁶ Ibidem, p. 93.

“[...] el sistema de los cupos mensuales es el índice irrecusable de las necesidades de las poblaciones civiles, pues se basa en datos estadísticos del intercambio operado por la Aduana de Aguaray en la época inmediatamente anterior al actual estado de guerra”.²⁷

La Argentina puso en práctica estos principios cuando en junio la cancillería de La Paz gestionó un permiso de tránsito de aceite y gasolina destinado al Lloyd Aéreo Boliviano. Argentina respondió que como esa empresa de aviación estaba al servicio del ejército en el conflicto del Chaco, la nafta y el aceite solicitado era contrabando de guerra en razón de su destino y por lo tanto el gobierno argentino no daba autorización.²⁸

En la 6° Conferencia Panamericana que se había realizado en La Habana en 1928, la delegación de Bolivia había propuesto una enmienda al art. 22° del Código de Derecho Intercontinental, en el sentido de que debería permitirse el tránsito de armas y de municiones cuando uno de los países fuera mediterráneo y no tuviese otros medios de aprovisionarse. Es decir, que cuando uno de los beligerantes careciese de puertos propios, los países neutrales no tenían más remedio que permitir el paso. Argentina y Paraguay no estuvieron de acuerdo con dicha enmienda. No obstante, fue aprobada por la Comisión de Derecho Internacional y por unanimidad en la sesión plenaria de la mencionada Conferencia.

Cuando Bolivia le hizo ver a Saavedra Lamas la violación de ese artículo, el Ministro argumentó que ni Chile, ni Paraguay, ni Argentina lo habían votado.

Muchas constancias quedan acerca de que la neutralidad argentina fue muy benévola con los paraguayos. De ello dan cuenta, de modo

²⁷ Ibidem, p. 95-96.

²⁸ Distinta fue la suerte de los elementos sanitarios (sobre todo quinina) destinados a la Cruz Roja Boliviana. Saavedra Lamas por nota del 30 de mayo de 1933 ordenó que no se pusieran obstáculos a estos artículos por razones humanitarias. La presidenta del Centro de la Cruz Roja Boliviana, dirigió también una nota a la Cancillería argentina rogando que se permitiera este tipo de tránsito con artículos (ropa de abrigo y de cama) que serían llevados por la Superiora Provincial de las Siervas de María, Sor Fermina Villanueva, hasta los lugares necesarios.

contundente, las *Memorias Diplomáticas* de Vicente Rivarola, que era embajador paraguayo en Argentina, las cartas e informes que intercambiaban con el Presidente Eusebio Ayala y su Ministro de Relaciones Exteriores y numerosas publicaciones en las que se agradece explícitamente al gobierno argentino su apoyo. Las formas en que se sustanció ese apoyo fueron variadas. Se mencionarán algunos ejemplos con el propósito de demostrar lo que afirmamos.

A Rivarola se le había comisionado obtener algún préstamo en Bancos de Buenos Aires; para ello había realizado, sin éxito, gestiones en los Bancos de Londres y América del Sud, Germánico para la América del Sud y El Hogar Argentino de Buenos Aires. Por ello recurrió al Presidente Justo para presentarle sus angustiosas preocupaciones y encontrar un modo que le permitiera a su país hacer frente a los gastos cada vez mayores de la guerra, pidiéndole su apoyo. El primer mandatario argentino enseguida se puso a su disposición y se pensó en las formas de rodear con apariencias de legalidad las operaciones. Le sugirió algunos hombres de empresas vinculadas al Paraguay para que ellos hicieran las gestiones. Lo contactó con un miembro del Directorio del Banco de la Nación Argentina. Así a través de un extenso telegrama, Rivarola le hizo saber a su Ministro de Hacienda Benjamín Bancks que

“[...] prácticamente tengo conseguido un préstamo de 5 millones moneda argentina a nuestro país y que se pondrá a disposición inmediata crédito hasta un millón de pesos con que creo poder atender pedidos urgentes. Propio tiempo obtuve para Cía. Mihanovich crédito cuenta corriente hasta quinientos mil pesos [...] tengo conseguido un préstamo de cinco millones de pesos m/argentina, con la garantía de los impuestos a la introducción de trigo y harina a nuestro país. El dinero lo dará íntegramente el Banco Nación; pero como, por estatutos no pueden hacerse préstamos a gobiernos extranjeros y por las reglas de neutralidad menos podría hacerlo a un país en guerra, la operación tendrá que realizarse en la siguiente forma: una empresa particular que puede ser la Ítalo Argentina o la Compañía Americana

de Luz y Tracción concertaría la operación con el gobierno del Paraguay con la garantía mencionada [...]”²⁹

Bolivia era conciente de esta preferencia de Argentina por el Paraguay y de todas las vinculaciones económicas que las ligaban.³⁰

A la pregunta de por qué esa relajación en la neutralidad que el gobierno argentino tenía para con Paraguay, la cancillería boliviana se respondía, pues sencillamente, que tanto el presidente Justo cuanto el Canciller Saavedra Lamas –sin hacer diferencias en las actitudes de ambos, como sí las hacía el Paraguay– giraban alrededor de la órbita de

29 Telegrama de Vicente Rivarola a Benjamín Bancks cifrado N° 296 el 28 de septiembre de 1933. En: VICENTE RIVAROLA. *Memorias diplomáticas. El Paraguay en el litigio de límites con Bolivia. La Guerra del Chaco. III Misión en la Argentina 1929 – 1936*. Buenos Aires, Ayacucho, 1957. pp. 83-93. Muchos otros paraguayos relacionados con diferentes empresas participaron por estos años de las operaciones financieras para encubrir la ayuda argentina. Entre otros, el Sr. Juan Carosio, Presidente de las Cía. de Luz y Tracción y Americana de Asunción y Don Federico Thomas, Director Gerente de la Industrial Paraguaya en Buenos Aires. Ver también, para conocer una lista detallada de los recursos obtenidos, el Apéndice N° 1 “*Dineros, Materiales Bélicos, Elementos Sanitarios, Combustibles, etc. conseguidos por el Dr. Vicente Rivarola, a cargo de la Legación del Paraguay en la República Argentina, durante la Guerra del Chaco*”, en: VICENTE RIVAROLA COELO. *Cartas Diplomáticas*. Ob. cit.

30 Cfr. PEDRO GONZÁLEZ BLANCO. *Los derechos inobjectables de Bolivia al Chaco Boreal*. Madrid, Imprenta Sáez Hermanos, 1934. El autor sostiene en sus artículos que de las 22.000.000 de hectáreas del Chaco, más de la mitad pertenecían a sociedades argentinas. Los 33.000 habitantes que componían la población del territorio chaqueño estaban en su mayor parte al servicio de patrones argentinos. De los 958 kilómetros de ferrocarriles Argentina explotaba 810, ya que estos pertenecían a las empresas Carlos Casado Ltda., Azucarera Paraguaya S.A., Ceno y Compañía, Fasardi y Compañía, River Plate Quebracho Corporation, constituidas todas ellas con capitales argentinos. En la navegación fluvial predominaba, por el tonelaje de las mercaderías transportadas, la Compañía Argentina de Navegación Mihanovich. Consideraban además que detrás de todos los propósitos paraguayos estaba el sector de la banca rioplatense: los Tornquist, los Casado, los Pinasco, los Born, los Bunge y los Mihanovich, relacionado con los intereses de los empresarios. Conocían que el gobierno argentino venía proporcionando al paraguayo jefes, oficiales y soldados para su ejército; dinero vituallas, armas, pertrechos, material sanitario, facilidades comerciales, transportes de toda índole y servicio de muy diversos géneros. pp. 92-104.

los capitalistas rioplatenses, interesados en conservar las grandes concesiones de que gozaban en el Chaco.

El Ministro de Bolivia en Buenos Aires, Julio A. Gutiérrez, había reclamado sin ser atendido, respecto a los constantes desembarcos de armas y pertrechos en el puerto de Buenos Aires, que se dirigían con destino a Asunción transportados por vapores de la Compañía Miha-novich. Por lo tanto, no les era extraño que la Cancillería argentina se mostrara muy poco interesada en concederle legitimidad a sus derechos. Afirmaba

“[...] ya se habla en los círculos políticos suramericanos de que Argentina plantearía la solución al problema del Chaco, [...] concediendo a la una (Bolivia) las facilidades mayores para su comunicación con el Atlántico y al otro (Paraguay) las tierras que precise para su futuro desarrollo”.³¹

La creencia del gobierno del altiplano quedaba bien expresada al decir

“No el pueblo, sino el gobierno argentino, ha manifestado en el conflicto paraguayo boliviano, según opinión unánime, una parcialidad a favor del pueblo guaraní, que contrasta vivamente con las declaraciones oficiales”.³²

Por eso en Bolivia, nadie creía en la neutralidad argentina³³ y contrastaba esta actitud argentina con la de los otros países limítrofes.³⁴ Pero también reconocían:

31 Ibidem. pp. 63-66.

32 Ibidem. p. 103.

33 JOSÉ ANTEZANA. “El Diario”, La Paz, 5 de noviembre de 1933.

34 Para Bolivia, la actitud del Brasil con relación a la neutralidad era correctísima. Bolivia estaba vinculada al Brasil por su comercio por la vía fluvial del Amazonas. “El Brasil ha sido con Bolivia leal y por eso entre ambas naciones existe una cordialidad y buen entendido”. “Con motivo del comercio y paso de armamentos en tránsito para Bolivia, al gobierno del Brasil le ha tocado asumir una actitud brillante, del todo ajustada a los pactos de comercio que tiene suscriptos con Bolivia, habiendo contribuido en esta forma a reafirmar sus prestigios justamente ganados con la seriedad y corrección con que siempre ha procedido la cancillería de Río de Janeiro”. Para Bolivia el gobierno uruguayo se había interesado siempre en forma leal y franca por la solución de este

“[...] debemos cumplir con un deber de lealtad e hidalguía. En las provincias del norte argentino, en todas ellas, existen simpatías y verdadero afecto por Bolivia, porque la conocen más y la juzgan mejor; es allí donde está el verdadero argentino, ese argentino de corazón bien puesto, de nobleza imponderable [...] es allí donde se piensa de Bolivia y se juzga del conflicto provocado por el Paraguay, en muy distinta forma de los que piensa y se procede en la Capital Federal o en la provincia de Buenos Aires”.³⁵

El Ministro argentino, doctor Ruiz Guiñazú, se dirigió el 16 de mayo de 1933 al Secretario General de la Sociedad de las Naciones, respondiendo a un telegrama que éste le había enviado en el cual se le había solicitado la cooperación argentina. La Cancillería respondió que colaboraría con gusto con la Sociedad para restablecer la paz.

El Comité del Consejo de la Sociedad presentó un informe en el cual se decía que Bolivia les había hecho saber que Paraguay había declarado la guerra y lo acusaba de haber desencadenado el conflicto y de obstruir las vías para una solución pacífica.

El Comité le preguntó a Bolivia si estaba dispuesta a someterse a una decisión arbitral, a lo cual respondió afirmativamente, siempre y cuando Paraguay señalara previamente qué parte del Chaco consideraba de su propiedad.

Paraguay, por su parte, decía que había declarado la guerra después de que los Estados limítrofes hubieron renunciado a prestar sus buenos oficios en razón de la actitud de Bolivia.

viejo conflicto. Por ello había aceptado formar parte de la Comisión de investigación y Conciliación, pero Bolivia no desconocía que en Montevideo se habían hecho públicas manifestaciones de apoyo al Paraguay. Consideraban, en relación a la posición de Chile, que la misma era clara y bien definida. “[...] por mucho que la Cancillería del Mapocho hable a Bolivia de sus propósitos de contribuir a la paz y a la cordialidad de los pueblos y de las naciones, por mucho que se diga de su afecto y de su cariño fraternales, Bolivia sabe como debe tomar todo eso...”.

35 JULIO OROZA DAZA. *Conflicto Boliviano Paraguayo. Páginas para la historia. Los ataques a los Fortines Vanguardia y Boquerón. La responsabilidad del agresor. ¿Quién tiene la razón?* Buenos Aires, marzo de 1929. p. 102.

Ambas naciones tenían que encontrar una solución pacífica porque eran signatarias del Pacto de la Sociedad de las Naciones (art. 16°).

La correspondencia de la Cancillería boliviana con el Consejo de la Sociedad de las Naciones fue muy fluida durante esos meses y quedó claro cada uno de los principios de Bolivia, que eran los mismos que había sostenido durante las negociaciones de la Comisión de Neutrales y frente a los países limítrofes.

Saavedra Lamas insistió ante la Liga para que esta interviniera y poder demostrar así su eficacia y universalidad. Paraguay estuvo de acuerdo, en un primer momento, con esta intervención, aunque luego le resultó perjudicial.³⁶

Al tener la aceptación de todas las partes, el Consejo estimó necesario enviar al terreno de los hechos una Comisión que iba a negociar un compromiso de arbitraje, preparar la consulta con los gobiernos interesados y mantener informado al Consejo. La misma llegó a Montevideo los primeros días de julio de 1933.

En junio de 1933 el embajador argentino en Washington, Felipe Espil comunicaba que la Comisión de Neutrales contemplaba la conveniencia de disolverse, puesto que no tenía nada más que hacer en este asunto y creía poder contribuir mejor a la paz del continente retirándose de las negociaciones. Fue un duro golpe diplomático para esta comisión surgida en Washington ya que debieron admitir su fracaso en la intervención pacificadora, tolerar que una fuerza europea se inmiscuyera en un conflicto americano y aceptar que las negociaciones se concentraran en Ginebra y ofrecer su apoyo para que la Liga pudiera lograr la paz.

¿Por qué Bolivia nunca se atrevió a denunciar esta alianza con el Paraguay? La respuesta hay que buscarla en la creencia del presidente boliviano Daniel Salamanca de que no era aconsejable acusar a la Argentina porque aquella ayuda al Paraguay no parecía fácilmente demostrable ante un organismo internacional. Además hubiera significado atraerse abiertamente otro enemigo. En La Paz evaluaban que actuando en el

36 Nota de Saavedra Lamas al Consejo, 6 de junio de 1933. Nota de la Cancillería paraguaya al Consejo, 6 de junio de 1933 en: *La Política Argentina en la Guerra del Chaco*. T. II, p. 112.

marco de las potencias mediadoras, la Argentina podría tener el contrapeso de otras naciones. Se consideraba que aunque Bolivia demandara a Argentina ante la Liga, no por ello “iban a dejar de querer a los paraguayos”.³⁷ Si había ayuda encubierta ahora, después se podría dar una ayuda totalmente abierta y eso sería más perjudicial para Bolivia.

A la Argentina no le interesó, especialmente, que ganara Bolivia o Paraguay, pero sobre la marcha el gobierno de Justo fue evaluando que era conveniente apoyar a Paraguay.³⁸

La Argentina tenía interés en saber cuáles serían sus vecinos definitivos y también defender los intereses de los argentinos que tenían vinculaciones económicas con el Chaco. El logro de la paz, por el que tanto trabajó Saavedra Lamas realizando importantes aportes³⁹ al Derecho Internacional Público que ubicaron a nuestro país en un plano de prestigio en Europa y América, fue sin duda otra de las grandes motivaciones del gobierno.

Es importante profundizar aquellos aspectos de política interior y exterior que permitan comprender por qué la Argentina actuó como lo hizo y cuál era el orden de las prioridades y los valores que impulsaron su acción.

El decreto de mayo de 1933 estableció la neutralidad argentina, no su indiferencia o pasividad. La ciudadanía no tomó parte por uno ni por otro, sino que el valor buscado fue siempre la paz. Pero para el gobierno argentino era importante determinar qué tipo de paz era la que se lograría y qué consecuencias traería. Se consideraba inaceptable que el pleito se resolviera sin su intervención activa; ello hubiera significado una mayor injerencia de otros Estados, a costa de espacios del territorio argentino.

Para algunos autores, más que un país neutral, la Argentina fue un beligerante cuidadosamente disfrazado de mediador durante la Guerra del Chaco.⁴⁰ Durante buena parte de la misma, las autoridades de Bue-

37 ROBERTO QUEREJAZU CALVO. Ob. cit. p. 175.

38 Cfr. LUÍS PORCELLI. Ob. cit.

39 A modo de ejemplo se menciona el Pacto Antibélico Saavedra Lamas de 1932.

40 LESLIE B. ROUT. *Politics of the Chaco Peace Conference, 1935-1939*. University of Texas at Austin. Institute of Latin American Studies, 1970. p. 58.

nos Aires aportaron al gobierno paraguayo inteligencia, información, medicinas y asistencia militar; otros sostienen⁴¹ que el gobierno argentino brindó una importante ayuda financiera otorgando préstamos al Paraguay por un monto de 6.000.000 de pesos.

Existen evidencias de la asistencia argentina al Paraguay durante la Guerra lo que obliga a replantear el contenido de la neutralidad. Un ejemplo, entre varios, podría ser el de Beatriz de González Oddone, quien expresa en su libro “Testimonios Veteranos”, lo siguiente:

“Y así se van develando hechos conocidos por muy pocos, como el de la solidaridad, con nuestra causa, del Servicio de Inteligencia de la República Argentina, que todas las noches, a las doce y media en punto, pasaba un parte del Estado Mayor Argentino, firmado por su Jefe, el Coronel Esteban Vacarezza, en el que se daba la opinión táctica y estratégica argentina, con la situación del día, y las apreciaciones de ese Estado Mayor para el futuro de las operaciones. Con ello conocíamos una cantidad importantísima de datos.”⁴²

Ideas finales.

Comprender los alcances del decreto de neutralidad argentina durante la Guerra del Chaco en relación a cada uno de los beligerantes, permite ponderar los intereses que estaba en juego para nuestro país.

Hubo arbitrariedad y apoyo al Paraguay, prueba de ello es que ese país no pidió casi ninguna aclaración y no se encuentran documentos que se refiera a la declaración de la neutralidad; todo lo contrario surge de las reiteradas aclaraciones solicitadas por Bolivia.

41 ROGELIO AYALA MOREIRA, *Por qué no ganamos la guerra del Chaco*, La Paz, Talleres Gráficos Bolivianos, 1959, pp. 345-349 y 356; BAUTISTA SAAVEDRA, *El Chaco y la conferencia de paz de Buenos Aires*. Santiago de Chile, Nascimento, 1939, pp. 24-25; y EDUARDO DIEZ DE MOLINA, *Problemas internacionales*, La Paz, s/l, 1936, pp. 125 y 213.

42 BEATRIZ R. A. DE GONZÁLES ODDONE. *Testimonios veteranos*. Talleres Gráficos de Casa América SAIC. Asunción, 1977.

El sudeste boliviano era considerado una zonal potencialmente muy rica y para poder exportar esas riquezas debían hacerlo por territorio argentino.⁴³ Ni Bolivia ni Paraguay debían quedar muy fortalecidos, si no el equilibrio se rompería. Argentina tuvo presente esta relación de vecindad y guardó una neutralidad “que no podía ser indiferente al resultado de la disputa”.

Paraguay se benefició con la ayuda material de la Argentina y Bolivia con la extensión de las vías férreas en su territorio que llegaban hasta Santa Cruz desde el norte argentino.

Se ha afirmado que la Argentina participó por la ambición de controlar el petróleo, pero esto no fue así. Argentina tuvo vocación de intervenir no por interés, ya que su participación se generó con anterioridad, cuando todavía no se sabía nada de la existencia del petróleo. Fue un estímulo más, pero muy reciente en el tiempo y necesariamente debe ser sumado a otros; de tal manera “no puede sostenerse que la expectativa de producción petrolera haya sido una de las causas que originaron el conflicto”.⁴⁴

El propio presidente paraguayo Eusebio Ayala escribió un Memorandum en el que habló de la influencia del petróleo en la Guerra del Chaco. Lo que en él aparece en relación a este tema es que el litigio era muy anterior a la explotación industrial del petróleo.

“Optamos, pues, por negar que ese factor fuera la génesis del conflicto. Creemos que fue, a lo sumo, una chispa más entre las desencadenantes de la conflagración. Pero ésta se había vuelto inevitable, por causas distintas y muy profundas”.⁴⁵

43 Esto lo tuvieron claro muchos hombres en la Argentina, por ejemplo Enrique Mosconi quien había propiciado un oleoducto. Saavedra Lamas había sugerido la canalización del río Bermejo; muchos otros sugirieron un ferrocarril que llegara a Santa Cruz.

44 Con respecto al protagonismo que tuvo el petróleo en la zona en relación con el inicio del conflicto y al interés que muchos han sugerido que despertó en la Argentina, se coincide con PORCELLI cuando ensaya una explicación ajustada a las posturas sostenidas en el trabajo. p. 112.

45 VICENTE RIVAROLA COELO. *Cartas Diplomáticas. Eusebio Ayala. Vicente Rivarola. Guerra del Chaco*. Buenos Aires, 1982. p. 34.

También estuvo ausente la idea de crear un mercado consumidor regional propio con las producciones americanas. Es fundamental detenerse en esta idea. En la visión de los protagonistas de la época —aquellos que tuvieron en sus manos el diseño de proyectos nacionales—, nunca estuvo la idea de que las vías de comunicación pudieran ser utilizadas en forma inversa a las que se concebían. Estas fueron pensadas para exportar la producción y no para traer insumos de otras partes del mundo con el objeto de manufacturarlos. Aún hoy muchos países de América del Sur son pensados desde un lugar con proyectos nacionales que hacen de la exportación de las materias primas el eje que estructura sus economías. No se pensaron las obras de infraestructura y las de comunicaciones como vías de integración y desarrollo regional, sino como vías de salida de la producción.⁴⁶

Bolivia condenó muchas veces la parcialidad de la Argentina hacia Paraguay, la que, desde luego, no estaba en situación de comprender ni aceptar. Es que la Argentina estaba directamente involucrada en el resultado final del conflicto.

“Fueron las circunstancias las que hicieron favorecer a los paraguayos y no una vocación subjetiva. El Estado argentino ante el conflicto bélico del Chaco Boreal contó de esta manera con una total autonomía y preservó su identidad y personalidad histórica”.⁴⁷

Lo actuado en la guerra no escapó del contexto de la historia ni del marco social de la época. Las decisiones fueron tomadas por un grupo de hombres que conformaban una élite y se veían motivados por una cultura en la que habían sido formados. Fue el gobierno el que decidió y actuó, sin el consenso de toda la sociedad.

⁴⁶ Existen excepciones como lo expresado en la entrevista de Mendoza y muchas ideas de Saavedra Lamas en el que hemos encontrado desarrolladas ese tipo de ideas, eso también lo hace especial y no necesariamente igual a todos los dirigentes argentinos de la época. Cfr. SANDRA PÉREZ STOCCO, Ob. cit.

⁴⁷ LUIS PORCELLI. Ob. cit. p. 114.

En cuanto a su ideología eran conservadores y los intereses económicos giraban en torno a la propia producción nacional y de intercambio internacional. La Guerra del Chaco fue uno de los muchos problemas que tuvieron que afrontar como clase dirigente y en la participación argentina también se vio la impronta de la clase y del proyecto. La guerra fue considerada por el gobierno como un problema sudamericano regional, pero también nacional.

Se trataba de un problema internacional que involucraba temas económicos estructurales. La crisis del '30 había puesto de manifiesto las debilidades del modelo y cuestionado las principales reglas del juego en la que se insertaba el crecimiento argentino. La respuesta de la clase gobernante tendió a mantener su base de poder político y económico. Su riqueza se había consolidado a partir del dominio de grandes extensiones de tierra, lo que tenía relación directa con una producción orientada hacia el mercado mundial. En ese esquema eran clave los sistemas de transporte y comunicaciones. La renta no sólo se extraía del suelo sino también de todo el sistema de circulación y comercialización de productos.⁴⁸ De modo que el control del tráfico formaba parte del mismo proyecto nacional y este tema se vinculaba con los países limítrofes.

En esta época era muy diferente el planteo de las relaciones con los países de América. Los gobernantes no proyectaban prioritariamente una unidad sudamericana como la habían pensado muchos en el siglo XIX o como actualmente se piensa. Eran épocas en que los gobiernos buscaban afirmar su identidad nacional y su control sobre el Estado. Muchas de las nuevas naciones tuvieron problemas para afirmar sus fronteras y esto llevó a conflictos antes y después de la década del 30.⁴⁹ Pero

48 Argentina tenía ya hacia los años 30 un tendido de ferrocarril muy importante; se había construido un oleoducto desde el sudeste boliviano durante el gobierno de Yrigoyen. Se había canalizado el río Bermejo. Se manejaba el transporte fluvial desde Asunción hasta un puerto marítimo.

49 Luego de las Guerras de independencia, existieron otras entre Perú y Bolivia; Guerra entre la Confederación Perú Boliviana y el Ejército Unido Restaurados de Chile; Guerra de la Triple Alianza; Guerra del Acre; Guerra del Pacífico; el largo conflicto entre Perú y Ecuador con su Guerra Cenepa de 1995 como epílogo; Guerra Colombo peruana

“[...] la pérdida del ideal de unidad acentuadas por las nacionalidades se debió también a la ausencia de relaciones de comercio de magnitud, entre los países de continente y ello era y aún lo es, fruto de la inexistencia de un mercado consumidor relevante”.⁵⁰

No se impulsó la creación de un mercado fuerte en el continente, no estaba en el proyecto porque el modelo económico había sido diseñado para producir materias primas destinadas a los grandes centros consumidores de otros continentes. Todo este esquema atentaba contra la unidad. Así puede constatarse, como prueba de lo que acabamos de afirmar, que los paraguayos y los bolivianos no tenían relaciones comerciales. Tampoco eran elementos de unión los transportes y las comunicaciones, ya que no fueron trazadas para el intercambio interno, sino para prolongar y aumentar la expansión económica.

La actuación diplomática de la Argentina en las negociaciones de paz de la guerra, fue coherente tanto con su modelo económico como con su política interna. La neutralidad fue vista por la Argentina como una política de negociación.

Bolivia toleraba la arbitrariedad, porque para ellos era mejor una neutralidad benévola para con Paraguay que una alianza abierta entre ambos países en su contra.

La neutralidad argentina tuvo un contenido político adecuado a la defensa de la posición que el gobierno argentino adoptó en relación al conflicto del Chaco.

Argentina adecuó a sus necesidades la actuación en el plano internacional. Así la crisis hizo que el proyecto económico que se había diseñado sobre la base del mito del constante desarrollo y crecimiento, se replantea. La guerra hizo que en el plano externo, el proyecto se adecuara a los nuevos tiempos.

Por lo tanto, el conflicto involucró problemas limítrofes de vieja data y también los intereses por el petróleo encontrado en la zona, pero sin

con sus etapas del siglo XIX y XX, etc. Son sólo algunos de los muchos conflictos entre países por delimitación de fronteras y disputa por territorios.

⁵⁰ Ibidem. p. 116.

duda, la mediterraneidad fue la causa subyacente más importante de la guerra. Esta explicación que se ha dejado planteada desde la formulación del problema, no puede separarse de las visiones, intereses y proyectos, del rol desempeñado por el Estado argentino durante la Guerra del Chaco y de la élite gobernante que lo conducía.

Ese es aún hoy un tema económico regional sin resolver que reviste gran actualidad y que cobra una enorme vigencia a la luz de los conflictos que se siguen suscitando en Bolivia para llevar una política de recursos naturales rentable para el país. *é*

Bibliografía

- ANTEZANA, JOSÉ. "El Diario", La Paz, 5 de noviembre de 1933.
- AYALA MOREIRA, ROGELIO. *Por qué no ganamos la guerra del chaco*, La Paz, Talleres Gráficos Bolivianos, 1959.
- DIEZ DE MOLINA, EDUARDO. *Problemas internacionales*, La Paz, s/l, 1936.
- GONZÁLEZ BLANCO, PEDRO. Los derechos inobjetables de Bolivia al Chaco Boreal. Madrid, Imprenta Sáez Hermanos, 1934.
- GONZÁLES ODDONE, BEATRIZ R. A. DE. *Testimonios veteranos*. Talleres Gráficos de Casa América SAIC. Asunción, 1977.
- OROZA DAZA, JULIO. Conflicto Boliviano Paraguayo. Páginas para la historia. Los ataques a los Fortines Vanguardia y Boquerón. La responsabilidad del agresor. ¿Quién tiene la razón? Buenos Aires, marzo de 1929.
- PÉREZ STOCCO, SANDRA. "La Cancillería Argentina y la Paz del Chaco. La entrevista de Mendoza". En: Páramo de Isleño, Marta y Ferraro, Liliana. (Compiladoras) Los Hombres y las ideas en la historia de la nación. Mendoza, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, 1999.
- PIMENTA, JOÃO PAULO. Estado y nación hacia el final de los Imperios Ibéricos. Río de la Plata y Brasil. 1808 – 1828. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2011.
- PORCELLI, LUIS. Argentina y la Guerra del Chaco Boreal. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1991.
- QUEREJAZU CALVO, ROBERTO. Masamaclay. Historia política, diplomática y militar de la Guerra del Chaco. Bolivia, 1965.
- REPÚBLICA ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. La Política Argentina en la Guerra del Chaco. 2 tomos. Buenos Aires, Kraft, Ltda, 1937.
- RIVAROLA, VICENTE. Memorias diplomáticas. El Paraguay en el litigio de límites con Bolivia. La Guerra del Chaco. III Misión en la Argentina 1929 – 1936. Buenos Aires, Ayacucho, 1957.

RIVAROLA COELO, VICENTE. *Cartas Diplomáticas*. Eusebio Ayala Vicente Rivarola. Guerra del Chaco. Buenos Aires, 1982.

ROUT, LESLIE B.. *Politics of the Chaco Peace Conference, 1935-1939*. University of Texas at Austin. Institute of Latin American Studies, 1970.

SAAVEDRA, BAUTISTA. *El Chaco y la conferencia de paz de Buenos Aires*. Santiago de Chile, Nascimento, 1939.

